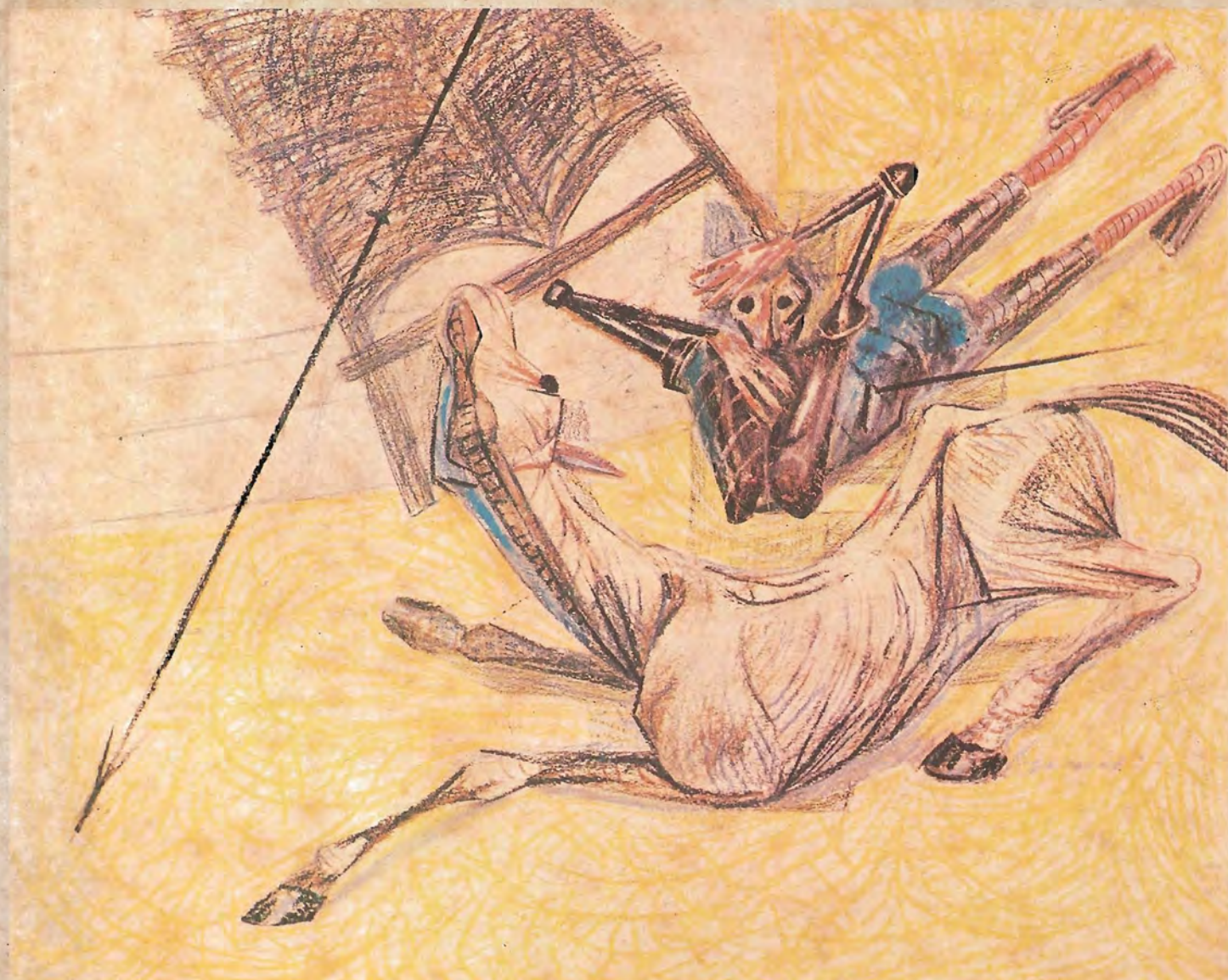


As perspectivas da economia brasileira e a participação social

**Adroaldo Moura da Silva, Fernando Rezende, Antonio Carlos Lemgruber,
Cláudio Contador, Luciano Coutinho, José Eduardo de Carvalho Pereira,
Joseph Barat, José Mindlin, Simon Schwartzman**



A problemática do Brasil contemporâneo

prof. Inácio Rangel

anpecassociação nacional de
centros de pós-graduação
em economia**Conselho**Ricardo Duarte
CAENClelio Campocina Diniz
CEDEPLARLuciano Galvão Coutinho
DEPEHaralambos Simeonides
IEPECelso Luiz Martone
IPEJosé Marcelino da Costa
NAEASebastião José Jatobá
PIMESIsaac Kerstenerzky
PUCThomaz Schneider
PUC/RJFriedhild Manolescu
UFBAMiguel Colassuonno
USPLívio W. Reis de Carvalho
UnBJoão Sayad
Secretário Executivo**revista da anpec**

ECONOMIA JUL 1979

Editor

João Sayad

Editor Executivo

Vicente Wissenbach

Redação/ProduçãoValéria C. Salles, Alexandre
Bernardes, Sergio Fugiwara**Publicidade**Adail Rodrigues da Motta,
Luís Carlos Onaga**Fundador**

Luiz Paulo Rosenberg

Revista da Anpec/Economia é uma publicação da Associação Nacional de Centros de Pós-Graduação em Economia, editada pela Projeto Editores Associados Ltda. Redação, Administração e Publicidade: Rua Herculano de Freitas, 249 — 01308 — São Paulo — Tel.: 256-2496. Composta na Helvética S/C Impresso em Garilli Artes Gráficas com Fitolitos da Ponto.

carta do editor

O terceiro número da Revista da Anpec apresenta os trabalhos do VI Encontro Nacional de Economia, realizado em fins de 1978, em Gramado, Rio Grande do Sul. Mais uma vez apresentamos, nesta revista, os trabalhos do Painel de Economia Brasileira e o Painel sobre Planejamento e Participação Social. Este ano, a Aula Magna Jacyr da Silva esteve a cargo do Prof. Ignacio Rangel. O texto completo desta aula também é matéria desta revista.

A tarefa de divulgação destes trabalhos é um complemento indispensável do Encontro Nacional.

Enquanto os artigos de pesquisa são divulgados através dos livros do Encontro ou através de revistas como "Pesquisa e Planejamento Econômico" do IPEA ou a "Revista Estudos Econômicos", do IPE, a Aula Magna e as discussões dos painéis precisam de um canal de divulgação.

A Revista da Anpec de Economia pretende se constituir neste canal de divulgação, situando-se portanto numa área intermediária entre as revistas acadêmicas especializadas em economia e a revista comum, dando cobertura e divulgação aos painéis que se realizam no Encontro Nacional e nos Encontros Técnicos que ocorrem durante o ano. Ela pretende, portanto, atingir um público composto não somente pela comunidade de economistas dedicada à pesquisa mas também de outros usuários dos debates econômicos, como os estudantes de graduação, o governo e o público em geral.

Esta revista, assim como o Encontro Nacional, não se poderia ter realizado sem a cooperação financeira da Fundação Ford, do Ipea/Inpes, da Finep e das empresas anunciantes a quem ficam os nossos agradecimentos.

JOÃO SAYAD

Capa: D. Quixote, de Cervantes, ilustrado por Portinari, em magnífico álbum editado pela Fundação Raymundo Ottoni de Castro Maia e Editora Fontana Ltda. R. Visconde de Pirajá, 430, sala 503 Rio de Janeiro

Fotos: Cesar Bergstron, Vicente Wissenbach, arquivo

O debate sobre as perspectivas e problemas da economia brasileira



O VI Encontro Nacional de Economia reuniu aproximadamente 300 economistas ligados a universidades e a institutos de pesquisa durante 3 dias de intensos trabalhos na cidade de Gramado no Rio Grande do Sul. Este ano, diferentemente dos anos anteriores, o Encontro foi realizado conjuntamente com o *Simpósio sobre Pesquisa Econômica, Decisões do Governo e Participação da Sociedade* promovido pelo IPEA/INPES. O IPEA teve a possibilidade de trazer para o simpósio diversos economistas estrangeiros envolvidos ou com problemas de difusão da pesquisa econômica ou com problemas de desenvolvimento econômico. Mark Perlman, editor do *Journal of Economic Literature* e o professor Hans Singer estiveram presentes e puderam, ao mesmo tempo, participar do Simpósio do IPEA, conhecer as pesquisas e os pesquisadores de economia que estavam presentes no Encontro. Além dos professores estrangeiros, durante o VI Encontro houve a participação oficial de jornalistas econômicos da Veja, Isto É, Jornal do Brasil, O Estado de São Paulo, Gazeta Mercantil, Folha de São Paulo etc.

O Encontro consistiu da apresentação de 25 trabalhos originais de pesquisa que se concentraram nas áreas de Economia Agrícola, Mercado de Trabalho, Ocupação de Fronteiras, Economia Internacional, Economia Regional, História Econômica e Teoria Econômica. Apesar da ampla gama de temas, é fácil perceber que, como acontece todos os anos, o Encontro se concentrou nos debates dos temas importantes da economia brasileira.

Além das sessões de apresentação de artigos originais de pesquisa, foram apresentadas, em sessões conjuntas do Simpósio e do Encontro, as resenhas de economia brasileira encomendadas pela Anpec e financiadas pelos recursos do PNPE. Durante o ano de 1978 a Anpec promoveu uma série de seminários sobre diferentes áreas de economia e solicitou a especialistas de cada área que escrevessem uma resenha sobre sua pesquisa recente enfatizando o debate de economistas brasileiros sobre economia brasileira. A pesquisa econômica assim como a pesquisa em qualquer disciplina das ciências sociais requer um debate contínuo, que precisa por várias vezes ser realinhado e reorganizado. No caso da pesquisa econômica brasileira, esta atividade assume um caráter especialmente importante, dada a incipiência e o tamanho reduzido da comunidade. As resenhas foram apresentadas em reunião conjunta, do Encontro e do Simpósio para que recebessem o mais amplo conjunto de críticas antes de serem publicadas em livro, o que acontecerá brevemente. Foram apresentadas resenhas

sobre Agricultura Brasileira (Fernando Homem de Mello), Desenvolvimento Tecnológico (Fábio Erber), Balança de Pagamentos (Pedro Malan), Distribuição de Renda (Edmar Bacha), Inflação (Francisco L. de P. Lopes) e Economia Regional (Sebastião Jorge Jatobá).

O Painel de Economia Brasileira do VI Encontro contou com a presença dos professores Adroaldo Moura da Silva (IPE) que foi o relator e com os professores Antonio Carlos Lemgruber (IBRE e EPGE), Luciano Coutinho (DEPE), Claudio Contador (INPES), José Eduardo de Carvalho Pereira (BNDE), todos sob a coordenação de Fernando Rezende (IPEA/INPES). O debate está publicado neste número da revista. O relator e os participantes Luciano Coutinho e José Eduardo Carvalho Pereira se dedicaram à análise da atual situação da conjuntura econômica brasileira a partir de uma perspectiva histórica de mais longo prazo, situando a crise atual da economia brasileira como parte integrante da crise internacional do capitalismo e ao mesmo tempo um evento especial decorrente da própria evolução do capitalismo brasileiro. Lemgruber, por outro lado, apresentou uma análise de mais curto prazo se dedicando a descrever, interpretar e criticar a condução da política monetária e fiscal adotadas pelo governo. O prof. Contador apresentou os dados de orçamento governamental definidos sob uma nova ótica o que resultou na constatação de um déficit nas contas do governo. O resultado adicionou comprovação empírica aos argumentos dos demais expositores e muito debate no Encontro e nas colunas econômicas da imprensa.

O Painel sobre Planejamento e Participação Social fazia parte, ao mesmo tempo, de um dos temas do Simpósio do IPEA e do Encontro Nacional. Discutiu-se as dificuldades e os problemas associados à combinação de planejamento governamental das atividades econômicas e participação social nestas decisões. Dada a amplitude do tema contou com participantes de diversas formações. Assim, tomaram parte do Painel o Dr. José Mindlin, da Fiesp, o prof. Simon Schwartzman, da Finep, da área de Ciência Política, Fernando Rezende, do Ipea e o prof. Joseph Barat que foi o iniciador da discussão. O Painel foi coordenado pelo prof. Anibal Villela.

Barat fez uma exposição bastante ampla dos problemas associados ao planejamento e à participação social. Fernando Rezende baseou sua exposição num texto claro e puro onde lembra que existe um custo diferenciado de participação para ricos e pobres e que o planejamento representa antes uma desvantagem para os últimos por causa deste custo diferencial. A

discussão foi encerrada pelo prof. Simon Schwartzman que fez uma resenha da literatura sobre o assunto chamando a atenção dos participantes para que o problema discutido pelo painel perderia um pouco sua importância se discutido sob uma ótica diferente, ou seja, quando os planejadores têm um mandante político legítimo e o planejamento se torna apenas um instrumento deste mandato.

Publicamos ainda neste número a Aula Magna Jacyr da Silva que no VI Encontro a cargo do Prof. Ignácio Rangel. Como era esperado pelos participantes do Encontro, o prof. Ignácio Rangel apresentou uma aula extremamente criativa e original sobre os ciclos da economia brasileira.

O Encontro teve seus três dias de duração integralmente ocupados com as sessões especializadas e com os painéis e a Aula Magna. Funcionou mais uma vez como uma "feira" nacional de pesquisas onde os temas de debate da economia brasileira são expostos, criticados, testados, difundidos ou esquecidos.

Sumário

- 7 **A problemática política do Brasil contemporâneo**
aula magna do prof. Inácio Rangel
 - 13 **Painel/Conjuntura Econômica Brasileira**
Adroaldo Moura da Silva, Antonio Carlos Lemgruber, Claudio Contador, José Eduardo de Carvalho Pereira, Luciano Coutinho
 - 36 **Painel/Planejamento e Participação Social**
Joseph Barat, Fernando Rezende, José Mindlin, Simon Schwartzman
-

Planejamento econômico – social: meio ou fim?

Josef Barat



1. Introdução

Os planos, segundo o economista Tinbergen, são um conjunto coerente de fatos e dados que procuram indicar o curso mais favorável dos acontecimentos¹. Neste sentido, planos podem ser elaborados para quaisquer empreendimentos tanto no âmbito individual como no coletivo. E o processo de tomada de decisões respaldado por mecanismos de antecipação, que se constitui na essência do planejamento, pode ser adotado por empresas e governos.

Mas, da mera elaboração do plano para o planejamento visto como um processo, existe um longo caminho a percorrer, qual seja, o da interação do plano com a formulação de políticas e o mecanismo de tomada de decisões. Tinbergen, aprofundando sua conceituação inicial, define como responsabilidade do Estado moderno fazer com que o processo econômico funcione da melhor maneira possível, em virtude de sua diversificação e complexidade nas comunidades industrial-urbanas².

Assim, os planos devem indicar, não somente aquilo que o próprio Estado deve fazer mas, também, o melhor curso e direção do processo econômico em seu conjunto. E não basta, para isto, descrever tendências e projetar metas, mas, sobretudo, indicar medidas e conceber uma instrumentação consistente, cuja implementação esteja vinculada à formulação de políticas e ao mecanismo de tomada de decisões.

Mas o planejamento, além de representar uma intervenção no mercado para corrigir desequilíbrios na estrutura de produção — a partir da melhor identificação das preferências coletivas —, é também concebido modernamente como um instrumento de mobilização social para promover transformações econômicas de grande envergadura. O teatrólogo Brecht dizia que “os melhores planos têm sido sistematicamente estragados pela pequenez dos responsáveis pela sua implementação, e que, mesmo imperadores, não podem fazer tudo por si mesmos”³.

O que está por trás da formulação do artista é a consciência de que os planos não podem ser conduzidos de forma autoritária e não podem ser concebidos e implementados no âmbito estreito do poder sem representatividade. E os planos são “estragados” justamente pela contradição entre suas boas intenções manifestas e as distorções reais que não corrige e, freqüentemente, agrava, quando seus responsáveis se fecham em torno de si mesmos.

Como escolher os objetivos do plano e conciliar as demandas da coletividade, quando as lideranças mais expressivas de parlamentares, profissionais liberais,

1 — Tinbergen, Jan, *Development planning*, New York, Mc GrawHill, 1967.

2 — Tinbergen, Jan, *On the theory of economic policy*, Amsterdam, North Holland, 1955.

3 — Brecht, Bertold, *Mother Courage*, ato IV.

empresários e assalariados, são afastadas da discussão dos problemas, cuja soluções — para melhor ou para pior — afetam as comunidades que representam?

Como obter os necessários graus de consenso social possíveis entre posições extremas — e autoritárias — para que os elementos inerentes e inseparáveis do próprio desenvolvimento (como um complexo processo de relações sociais em constante mutação) possam ser colocados não em termos de antíteses mas, sim, de compromissos?

Ou seja, o planejamento pode — e deve — tornar explícitos e conscientes, por exemplo, os compromissos entre: i) a acumulação acelerada e a distribuição; ii) o consumo privado e o consumo coletivo; iii) as exportações e a expansão do mercado interno; iv) a concentração geográfica de investimentos e a descentralização regional.

Mas, para isto, é necessário que, ao lado da consciência de que a plenitude do desenvolvimento se manifesta, nas modernas sociedades industrializadas, através da elevação generalizada dos padrões de vida e da eliminação progressiva dos focos de pobreza, haja também a consciência de que o planejamento é um *meio* para atingir estes fins. E só é efetivo na medida em que as suas opções resultem das pressões legítimas que a sociedade deve exercer sobre o Estado.

2. Os fundamentos e os rumos do planejamento econômico-social

O pensamento econômico liberal de fins do século XIX e início do século XX estruturou-se, historicamente, a partir da reação dos economistas clássicos contra as descabidas restrições do estado mercantilista à livre iniciativa.

A base deste pensamento é a de que as decisões sobre a vida econômica da comunidade tomadas exclusivamente ou predominantemente por indivíduos e empresários — ou seja, a pressão da livre competição — conduzem, necessariamente, à melhor distribuição de recursos entre setores e da riqueza entre pessoas e regiões.

O pensamento intervencionista estruturou-se, por sua vez, fundamentalmente nas contestações ao pensamento neoclássico, a partir das constatações de deficiências no mecanismo de mercado, relativamente ao atendimento de necessidades coletivas. Foram também importantes as experiências de desenvolvimento planejado levadas a efeito entre as duas grandes guerras e, de certa forma, a ampliação mais recente das relações de mútua dependência entre entidades públicas e empresas privadas nas compras e vendas de produtos para os quais não existiam mercados organizados no setor privado (programas de defesa, nucleares e insumos básicos, por exemplo).

A argumentação intervencionista defende que as decisões econômicas *chave* devem ser feitas ou influenciadas de forma centralizada pelo Estado. Isto porque a constatação empírica é a de que o livre jogo de forças do mercado conduz, freqüentemente, à concentração geográfica e pessoal da riqueza.

Cumpramos ressaltar que a oposição entre o *laissez-faire* e intervencionismo não é coincidente, necessariamente, com a oposição entre estatização e privatização dos meios de produção. O planejamento como forma de intervenção governamental para prevenir o processo decisório de riscos e incertezas não se liga obrigatoriamente à estatização e, freqüentemente, os planos de governo visam orientar e garantir perspectivas para o setor privado.

Na verdade, planejar a economia não significa o Estado assumir a propriedade predominante dos meios de produção, pois a atividade privada pode requerer um sofisticado e complexo grau de planejamento para garantir sua estabilidade — e rentabilidade — a longo prazo. Não há dúvida, porém, que a tendência dominante na segunda metade do século XX é a do Estado tornar-se mais intervencionista, ampliando, inclusive, sua participação na propriedade dos meios de produção⁴.

Do liberalismo clássico ao liberalismo moderno, com efeito, a presença do Estado na fixação de diretrizes, normas e regulamentos, além da ampliação das áreas de intervenção direta, tem se ampliado.

Inicialmente com a intervenção restrita ao poder de polícia e ao controle sobre a circulação do papel moeda, o Estado estende sua atuação à autoridade monetária central, ao poder de regulação sobre mercados instáveis, culminando, em muitos países capitalistas, com experiências de economia de guerra, onde era mais elevado o grau de intervencionismo, inclusive sobre a produção de bens privados.

Desta evolução decorreu o caráter empírico das primeiras experiências de planejamento: i) a propriedade governamental de unidades produtivas (órgãos de administração econômica, cujas decisões substituísem os mecanismos de mercado como, por exemplo, toda a faixa de serviços públicos urbanos); ii) a indução e controle de empresas privadas (as referências sendo preços, juros e lucros); e iii) as economias de guerra "planejadas" e a produção pública de bens privados.

No pós-guerra, o planejamento passa a ser valorizado nos países subdesenvolvidos pela coincidência com a conscientização política do desenvolvimento econômico. Na Europa, por seu turno, verifica-se a assimilação do instrumental de superação de crises, associada às tarefas de reconstrução acelerada de economias destroçadas pela guerra. Delineia-se a influência do planejamento francês (onde sempre foi mais forte a tradição intervencionista) sobre algumas economias européias e de países em desenvolvimento, e do soviético sobre os países socialistas.

A repercussão da consciência do desenvolvimento nos

4 — Nos países capitalistas desenvolvidos, em meados da década de 1960, a participação do setor governo (inclusive empresas estatais) no PNB variava de 20% a 30% e os investimentos governamentais contavam entre 40% e 50% da Formação Bruta de Capital (v. Tinbergen, Jan, *Development planning, cit.*).

países subdesenvolvidos foi a determinação de crescer a altas taxas e por longos períodos. Mas, nesses países, devido à:

- a) ausência de uma estrutura industrial,
- b) ausência de uma classe de empresários industriais inovadores e com liderança sobre o processo de desenvolvimento,
- c) fragilidade dos mercados internos,
- d) ausência de sólidas tradições de livre iniciativa econômica e pioneirismo, o impulso do processo de desenvolvimento foi assumido mais diretamente pelo Estado.

O planejamento econômico, foi, assim, freqüentemente, colocado como meio de tornar explícita uma atitude em favor do desenvolvimento e de mobilizar a população para apoiar os objetivos de política governamental e as metas quantitativas dos planos.

Mas planejar não significa apenas explicitar atitudes desenvolvimentistas ou fixar metas quantitativas. Significa apresentar capacidade de coordenação de instrumentos jurídicos/institucionais, fiscais, monetários e financeiros para tornar exeqüíveis os objetos da política de desenvolvimento. E implica, sobretudo, a identificação correta das preferências sociais por parte da burocracia governamental e a definição coerente do papel do Estado no desenvolvimento econômico, inclusive quanto à produção direta de bens e serviços⁵. E, obviamente, tais objetivos devem ser consistentes entre si, para que o esforço de mobilização de instrumentos seja eficaz.

A *decisão política* de planejar exige, dessa forma:

- a) modificação no processo decisório, com a formação de uma burocracia técnica moderna e bem treinada;
- b) mecanismos de representatividade, para que os objetivos de política sejam socialmente aceitos, de forma a evitar, inclusive, a centralização inconveniente de decisões por parte da burocracia técnica.

Ora, nos países capitalistas desenvolvidos, o planejamento se realiza através de:

- a) forma indicativa, com baixo grau de intervenção direta do Estado;
- b) instrumentos atuando basicamente nas condições de mercado e no sistema de preços relativos;
- c) coexistência de complexos sistemas de planejamento e controle governamentais com a propriedade privada dos meios de produção;
- d) graus variáveis de intervenção no mecanismo de mercado, segundo a natureza dos bens e serviços.

Nestes países, as concepções mais abrangentes de política econômica e das próprias responsabilidades de governo (redistribuição de renda, pleno emprego e políticas sociais, por exemplo) conduziram à necessidade do planejamento.

Neste sentido, o planejamento, coexistindo com os mecanismos consagrados da democracia representativa,

permite que entre a organização patrocinadora dos planos — que dá suporte às decisões sobre a aplicação do excedente e fixação de objetivos de política — e a sociedade haja um grau significativo de ajustamento⁶. Ou seja, a crescente influência do poder público na vida econômica das comunidades, com o controle da vida econômica para efeito de preparação e formulação de política econômica, não traz como consequência, inevitavelmente, a marginalização da sociedade perante o Estado, nem a concessão de poderes autoritários à burocracia técnica.

Nos países socialistas, por seu turno, o planejamento seguiu, via de regra, a tradição soviética de:

- a) elevado grau de intervenção direta e estrutura fortemente centralizada na tomada de decisões;
- b) associação do planejamento à predominância da propriedade estatal dos meios de produção;
- c) substituição da espontaneidade dos mecanismos de mercado por sistemas de preços "administrativos".

Com a complexidade crescente das sociedades industriais do leste europeu, contudo, o planejamento centralizado, compatível com sistemas autoritários de poder em estruturas sociais menos complexas, deu origem a sérias distorções na distribuição de recursos entre setores produtivos, regiões e, mesmo, grupos sociais.

Ou seja, constata-se que, no socialismo, um planejamento autoritário e destituído de representatividade pode conduzir a resultados socialmente indesejáveis, como, aliás, o império absoluto do mercado no capitalismo. Não é por mera coincidência, portanto, que em alguns países, como a Iugoslávia, Tchecoslováquia e Polônia, tenham surgido profundas preocupações com o problema da representatividade e da restituição de alguns mecanismos convencionais da democracia representativa, bem como a implementação de mecanismos não convencionais (co-gestão de unidades produtivas e associações comunitárias, entre outros).

Nos países em desenvolvimento, o planejamento oscila entre os modelos descentralizados e centralizados, mas, freqüentemente, frustrado pela desvinculação do "plano" do processo decisório real e pela perpetuação de distorções na economia e na estrutura social, apesar da existência do "plano". É claro que o planejamento não é totalmente ineficiente. Mas a burocracia, com capacidade de decidir sobre orçamento, tem o seu poder de barganha extraordinariamente ampliado, em função dos projetos que consegue impor aos que tomam decisões sobre a aplicação do excedente⁷. Como entre a burocracia estatal e a sociedade os vínculos de representatividade são, em geral, muitos tênues, as prioridades de governo não correspondem, necessariamente, às reais necessidades das comunidades e empresas.

5 — Rezende, Fernando, "A produção pública na economia brasileira", *Dados*, Rio de Janeiro, 18:83 - 100, 1978.

6 — Ver a esse respeito, Heal, G.M., *The theory of economic planning*, Amsterdam, North Holland, 1973, p. 59.

Na fixação de objetivos e definição de meios, o problema mais freqüente é, assim, o da autonomia de objetivos. Ou seja, estes que devem ser dados para o planejador, em função dos graus de consenso politicamente viáveis entre as preferências do Estado e aquelas das comunidades representadas, comumente confundem as preferências do Estado às dos planejadores e burocratas e, autoritariamente, não levam em conta as preferências comunitárias.

Em consequência, objetivos derivados (evolução da produção setorial e políticas de investimentos públicos e emprego, por exemplo) e as medidas e instrumentação necessárias se afastam das condicionantes normais de eficácia e de avaliação político-social, transformando o planejamento em fim em si mesmo.

3. A necessidade de revisão de procedimentos no planejamento governamental brasileiro

3.1. Formulação de políticas e planejamento

A avaliação de uma experiência de planejamento não pode ser dissociada do processo de formulação de políticas, ou seja, do processo decisório, no qual o curso da ação desenvolvida pela autoridade governamental pode ou não englobar tomada de decisões por antecipação, isto é, que reduzam os graus da incerteza inerentes aos fatos sócio-econômicos (planejamento). Não é conveniente, assim, separar a avaliação do planejamento da formulação e da atuação política no seu sentido mais amplo.

Neste sentido, a autoridade governamental não planeja apenas no âmbito de uma perspectiva de longo prazo. As decisões de curto prazo também são objeto de antecipação, integradas, obviamente, nos objetivos mais distantes no tempo. De outra parte, o processo de planejamento não deve ser associado necessariamente a um "plano" ou a formas organizacionais específicas e centralizadoras que explicitem a existência de órgãos "de planejamento". Em outras palavras, o planejamento, em sentido de atividade permanente que racionaliza o mecanismo de tomada de decisões, não depende apenas da existência de documentos de intenções e de órgãos especializados.

Quando a organização do planejamento, em sentido objetivo — órgãos centrais e de segundo (setoriais) e terceiro (seccionais) níveis —, se estrutura separadamente da organização de formulação de políticas, o plano se esvazia de conteúdo e as decisões (mesmo planejadas) se distanciam dos planejadores e da estratégia concebida em termos de desenvolvimento. Entre os formuladores de política (*policy-makers*) e a burocracia governamental que aplica os recursos e implementa programas e projetos, reduz-se a intermediação dos planejadores que, esvaziados do poder de intervir na formulação de políticas, restringem sua atuação ao delineamento de estratégias a longo prazo, elaboração e acompanhamento dos planos.

Os conflitos de decisão são resolvidos pela interligação de problemas afins em novos níveis de decisão. Esta foi, por

exemplo, a situação que prevaleceu entre 1967 e 1973, quando o Conselho Monetário Nacional se constituiu no órgão central do planejamento da política econômica⁸.

Quando os órgãos de planejamento se integram funcionalmente com os órgãos de formulação política, fica bastante facilitada sua complementariedade, que constitui a base conceitual de todo o processo de planejamento. Este importante passo institucional deu-se em 1974, com a junção entre o sistema de planejamento e a cabeça da organização de formulação política: o Conselho de Desenvolvimento Econômico (do qual, o antigo Ministério do Planejamento passou a ser a Secretaria Executiva)⁹.

Ampliou-se, com isto, a intermediação dos planejadores no processo decisório, passando a Secretaria de Planejamento a interferir mais ativamente no conteúdo de curto prazo das políticas governamentais. O primeiro impacto dessa mudança institucional foi a maior importância do II PND, relativamente ao anterior, ganhando, inicialmente, maior respeitabilidade no âmbito do processo decisório.

Sem dúvida, a forma organizacional ganhou maior coerência com a criação do CDE, voltado para a formação da política econômica e a definição dos programas governamentais, assim como a delimitação do campo de atuação do CMN em termos de política cambial, monetária e financeira. A maior relevância do II PND perante a sociedade não correspondeu, entretanto, uma redução na ocorrência de conflitos no processo decisório (na verdade ampliou-se a faixa de sua ocorrência). Uma das explicações é que o aumento do poder de intermediação dos planejadores no processo decisório não foi acompanhado da necessária ampliação das bases de representatividade do planejamento. Os órgãos de planejamento converteram-se rapidamente, assim, em mecanismos excessivamente centralizadores e burocratizados, capazes de bem formular uma estratégia a longo prazo mas sem condições de, a curto prazo, atuar satisfatoriamente.

Na verdade, apesar dos avanços verificados na institucionalização e na forma organizacional — como processo permanente de racionalização/ordenação das decisões que orientam/condicionam o futuro da sociedade — o problema principal do planejamento passou a ser de *natureza política*, uma vez que o prestígio inicial do II PND declinou drasticamente com a ocorrência de fenômenos de desintegração no processo decisório, bem como do seu distanciamento das reivindicações legítimas de participação.

A explicação — pelo menos parcial — é que, ocorrendo o

7 — Monteiro, Jorge V., "Policy-makers, burocratas e reformadores", Rio de Janeiro, 1977 (trabalho apresentado no V Encontro Nacional de Economia no Rio de Janeiro).

8 — Monteiro, Jorge V., "Sobre o planejamento econômico no Brasil", Rio de Janeiro, 1978 (conferência apresentada no Seminário de Integração do BNDE).

9 — *Ibid.*, p. 6.

afastamento do Estado em relação à sociedade, a aplicação de recursos através da política de investimentos públicos se fundamenta, de forma crescente, nas decisões de planejadores — que constituem segmento moderno e bem treinado da burocracia governamental —, mas pode não corresponder às efetivas preferências sociais, embora respaldada em poderosos argumentos técnicos, nos quais estão implícitos juízos de valor, posições racionalistas e, mesmo, perspectivas elitistas¹⁰.

Desta forma, ao invés de corrigir as distorções identificadas no livre jogo do mercado e de suplementar as deficiências desse mesmo mercado como revelador de opções sociais, a atividade de planejamento, quando não parte de bases de efetiva representatividade, pode gerar distorções e deficiências tão graves quanto aquelas a que se propôs corrigir.

3.2. Repercussões da falta de representatividade no processo decisório sobre a ação dos setores empresariais públicos e privados

No processo de planejamento e execução, planejadores e executores (empresas públicas e privadas) devem agir articulados. Ocorre, todavia, que os órgãos setoriais afastam-se, freqüentemente, do sistema central de decisões, já no âmbito da administração estatal. Os administrados, por sua vez, não importa representem interesses legitimamente organizados e de alta conta, destinatários ou colaboradores dos projetos governamentais, só têm acesso ao plano quando de sua divulgação oficial. Verifica-se, como resultado, a falta de informações de parte a parte e a programação desordenada de atividades que, por visarem objetivos coincidentes, deveriam se ajustar para um desempenho harmônico capaz de abrir caminho à desejada sinergia entre as atividades do Estado e do empresário privado e, no âmbito do próprio Estado, entre o núcleo central de planejamento e os órgãos setoriais e seccionais responsáveis pela execução de programas e projetos.

Essa falta de conexão afeta diretamente os setores empresariais, em especial aquelas categorias dependentes ou interessadas nos investimentos públicos de iniciativa governamental, na qualidade de projetistas, empreiteiros de obras, fornecedores de instalações e equipamentos, operadores e clientes dos serviços futuros.

Os setores empresariais, públicos e privados, quando marginalizados do debate acerca da formulação das políticas de investimentos, programam inadequadamente suas decisões. Isto porque, quando é divulgado um plano governamental, cria-se um compromisso de direito entre o Estado e os setores de produção que se sentem em condições de um engajamento efetivo nos programas e projetos. Mas se as metas são estabelecidas burocraticamente e de forma excessivamente centralizada — isto é, desvinculadas das possibilidades reais daqueles setores, em termos de evolução da sua capacidade produtiva — as expectativas criadas geram frustrações pela não concretização de projetos e programas formulados,

que induziram decisões nos campos técnicos, financeiro e operacional.

Na verdade, o mau equacionamento da programação dos investimentos públicos acarreta expectativas de investimentos privados que geram, por sua vez, distorções no setor industrial — ou de serviços com operação de tipo industrial — de difícil correção a curto e médio prazos. Isto em razão:

- i) da relativa inflexibilidade em reorientar suas linhas de produção e dar utilização alternativa aos bens de capital adquiridos em função da programação governamental;
- ii) da geração de capacidade ociosa e operação a custos unitários mais elevados, em razão de um dimensionamento acima das possibilidades reais da demanda, encarecendo a produção de seus bens ou a prestação de seus serviços¹¹.

Além disso, todo o fluxo de caixa das unidades empresariais públicas e privadas fica sujeito a flutuações que afetam o seu equilíbrio financeiro, quando, por divergência entre metas programadas e capacidade de investimentos dos órgãos governamentais, se compromete a regularidade dos pagamentos ao setor privado e eleva-se indesejavelmente o grau de endividamento das empresas. A previsão da impontualidade obriga, por exemplo, empreiteiros e fornecedores a recorrer a sobrepreços, que encarecem as obras públicas e aquisições de equipamentos. E o peso de tais acréscimos mais se faz sentir nos trabalhos de infra-estrutura urbana, já onerados pelos custos mais elevados da desapropriação de áreas altamente valorizadas e da construção em zonas densamente habitadas (tráfego intenso, canalizações de gás, água, esgotos, linhas elétricas, telefônicas etc.).

Ao contrário, se é feita uma programação integrada de investimentos no setor de obras públicas, ainda como exemplo, e se ela resultou de um debate prévio entre Governo, empresários e usuários, a definição de recursos e dos cronogramas, com base na capacidade real dos setores envolvidos, assegura perspectivas definidas para a indústria em geral.

É possível, assim, ajustar, em áreas urbanas, projetos de transporte público, saneamento e controle ambiental aos programas habitacionais, em áreas de urbanização induzida, garantindo, de forma planejada, escala para atuação das indústrias de construção e de fabricação de materiais. O mesmo raciocínio é válido para as obras públicas nos setores de transportes, energia elétrica e saneamento básico.

Em síntese, os problemas que mais atingem os setores empresariais envolvidos com a política de investimentos públicos e que decorrem da insuficiência ou ineficiência do planejamento governamental são:

10 — Barat, Josef, "Política de investimentos públicos: considerações sobre problemas atuais", in *Pesquisa e Planejamento Econômico*, Rio de Janeiro, 7 (3) 707:716, dez. 1977.

11 — *Ibid.*, p. 711-12.

- a) a brusca supressão de recursos tidos como certos: as definições de programas e projetos governamentais na área dos investimentos públicos obedecem a uma hierarquização de prioridades. Os cortes de verba fazem-se, porém, sem outra atenção que a situação de *caixa*, no momento do corte;
- b) a descontinuidade no pagamento aos contratantes do Estado, o que provoca a elevação no grau de endividamento interno das empresas, forçadas a recorrer ao mercado financeiro em situação bastante desfavorável para ajustar as suas programações;
- c) a capacidade ociosa conseqüente à ampliação da capacidade de produção, para atender a expectativas decorrentes da divulgação dos planos e frustradas pelos cortes e reduções, de surpresa, nos programas governamentais;
- d) o abandono de investimentos prioritários e subseqüentes reprogramações financeiras do Governo que, ao reformular o orçamento monetário, compromete o próprio objetivo de combate à inflação.

Do lado do planejamento governamental, os fatores que dão origem a este quadro de problemas são:

- a) a definição de objetivos e metas em grandeza acima da capacidade do Estado e das empresas públicas e privadas;
- b) a imprecisão da definição dos recursos para financiamento dos projetos programados para execução, o que obriga, inclusive, as empresas públicas executoras a aumentarem seu grau de endividamento acima de limites toleráveis para a gestão financeira saudável e para a capacidade de investimento com recursos próprios;
- c) a falta de integração entre o Plano e o processo de orçamentação, que impede compatibilizar metas físicas e recursos e ajustar a ação governamental e a atividade privada;
- d) a preocupação predominante com as metas físicas e volumes de produção, em detrimento dos aspectos de eficiência, eficácia e produtividade;
- e) a macrocefalia e complexidade do sistema de planejamento, o culto ao Plano e a dicotomia freqüente entre planejamento e execução, impedindo que a execução seja vista como parte integrante do planejamento;
- f) o paradoxo da centralização excessiva de poder decisório com a diluição de responsabilidades pelo fracasso das programações, que, na verdade, resulta da ausência de integração e de informações entre os níveis estratégico, gerencial e operativo.

3.3. Repercussões da falta de representatividade no processo decisório sobre a vida da comunidade

Cabe salientar que, visto agora o problema pelo ângulo da comunidade e do consumidor, o grande desafio proposto pelo planejamento consiste em estabelecer, em grau de compromisso socialmente desejável, um reajuste das estruturas sociais de crescente complexidade a fim de fazê-las acompanhar a evolução, relativamente autônoma, da tecnologia. A nosso ver, aí se encontra a própria essência do processo de planejamento, necessário mais do

que nunca à preservação da estabilidade democrática em sociedades crescentemente diferenciadas e, portanto, necessitadas de formas pluralistas de representação.

Na verdade, se os interesses comunitários e dos consumidores não são resguardados, através de mecanismos de representatividade bem definidos, o predomínio de interesses empresariais orientados exclusivamente pelos parâmetros do mercado ou de interesses do Estado orientados pelo planejamento como fim em si mesmo induz, freqüentemente, à elevação de custos sociais e à geração de externalidades negativas.

No caso do planejamento deficiente, os custos sociais são gerados quando não se realizam benefícios de investimentos governamentais nos prazos previstos ou quando os custos de construção, instalações e equipamentos se elevam em função de descontinuidade na execução dos programas e projetos prioritários. Ou seja, transformam-se em prejuízos para a sociedade os benefícios econômicos e sociais não efetivados na época prevista e os custos já incorridos e não recuperáveis em decorrência da paralisação, desaceleração ou degradação de investimentos governamentais.

Cabe salientar, ainda, que todo custo perdido equivale a um prejuízo social, pois: i) é implícita ao procedimento orçamentário a análise do custo de oportunidade do capital, em que o investimento selecionado implica preterição de outros com os quais competiu na disputa por recursos escassos, e ii) porque aos investimentos preteridos corresponderiam, se realizados, benefícios econômicos e sociais frustrados pela inadequada seleção do investimento.

No caso de obras públicas paralisadas ou desaceleradas cabe acrescentar, ainda, a geração de externalidades negativas. Em obras urbanas, por exemplo, são freqüentes as situações de congestionamento viário, além da incomodidade e falta de segurança para pedestres, que se perpetuam com empreendimentos governamentais mal planejados.

Outro aspecto negativo, para a sociedade, do planejamento fechado é que na falta ou obstrução de canais instituídos que possam induzir pressões de grupos legitimamente organizados, as pressões passam a se fazer através de indivíduos ou empresas (públicas e privadas) diretamente sobre o Estado. Este se torna, em conseqüência, mais vulnerável ao tráfico de influência e à corrupção, em prejuízo da sociedade, pois os interesses ilegítimos acabam por prevalecer sobre aqueles das comunidades organizadas.

As distorções geradas por processos decisórios extremamente centralizados e destituídos de representatividade ampla resultam, entre outros fatores, da:

- a) desorganização da sociedade e seu enfraquecimento perante o Estado, criando um processo de causação circular e cumulativa;
- b) obstrução dos canais convencionais à democracia representativa e falta de canais não convencionais que

permitam a articulação de segmentos comunitários e de consumidores com vistas à defesa de seus interesses legítimos;

c) falta de debate sistemático e organizado, pela sociedade, a respeito dos objetivos, diretrizes, linhas de ação, programas e projetos das políticas governamentais. A estas é dada força de lei pois, impostas pelo Estado à sociedade, retira-se das situações de conflito social — inerentes ao desenvolvimento — a sua legitimidade.

4. Conclusão

Da mesma forma que o pensamento econômico liberal cristalizou-se a partir das reações contra a pesada carga de restrições às iniciativas econômicas individuais impostas pelo Estado mercantilista, o pensamento relacionado com o planejamento cristalizou-se a partir das reações contra a dificuldade de identificação correta das preferências sociais e de preservação do ritmo do desenvolvimento no contexto do Estado liberal.

Mas o Estado intervencionista, quando afastado da sociedade, tem o processo de destinação de recursos públicos entre setores, regiões e grupos sociais, fundamentado de forma crescente nas decisões autônomas da burocracia governamental. Sendo este processo autoritário e destituído de representatividade, por força daquele afastamento, geram-se mecanismos de tomada de decisões e formulação de políticas que mantêm ou agravam distorções nas estruturas econômica e social.

Assim, o planejamento oferece uma cobertura para que burocratas de governo minimizem conflitos e assegurem sua permanência no poder — em prejuízo de um sistema de méritos — desvirtuando sua verdadeira função nas sociedades democráticas, que é a de maximizar a eficiência dentro de compromissos com a equidade social.

Isto não significa dizer que o planejamento seja totalmente ineficiente, mas o seu fechamento implica a geração de custos sociais elevados como decorrência da marginalização, nas formulações governamentais, dos setores não-governamentais envolvidos com a produção, desde que legitimamente representados, e o afastamento dos grupos sociais menos favorecidos dos benefícios do desenvolvimento, justamente para quem o planejamento deve se orientar prioritariamente.

VII Encontro Nacional de Economia

local

Atibaia, SP
Hotel Village Eldorado

data

12, 13 e 14 de dezembro de 1979

inscrições

Magnum Turismo Ltda.
Av. São Luiz, 50, 5.º andar
Tel.: 258-9311
Telex (011) 24150
01046 São Paulo

remessa de artigos e comunicações

até 15 de outubro
enviar para a
Secretaria Executiva da
Anpec
Tel. (011) 212-3486
Caixa Postal 11498/Agência Pinheiros
05508 - São Paulo

Representatividade e equidade

F. Rezende



Após um longo período de aparente sucesso, o planejamento econômico no Brasil volta a ser submetido a intensas críticas. Alguns, reeditando o velho estilo do debate, insistem em questionar a própria necessidade do planejamento baseando as suas críticas no alegado irrealismo das metas do II PND. Outros chamam atenção para a eterna dificuldade de implementação dos planos, isto é, o divórcio entre o que é planejado e o que é efetivamente executado. Outros, ainda, apontam os riscos de uma maior centralização nas decisões, principalmente no que se refere a suas implicações do ponto de vista da preservação das liberdades individuais.

É natural que, no atual momento brasileiro, o aspecto político do problema assuma uma posição destacada no debate. Argumenta-se que um sistema político mais fechado obstrui os canais normais de representação política e entrava os mecanismos que permitem a manifestação das preferências sociais e a apropriada incorporação dessas preferências na definição de objetivos e na escolha de instrumentos apropriados de intervenção. Assim, uma maior abertura política suscita questões relacionadas à necessidade de maior representatividade no planejamento através da ampla participação dos diferentes grupos sociais no processo decisório.

É importante reconhecer, entretanto, que uma maior representatividade não significa, necessariamente, maior equidade no planejamento. Uma ampla participação social nas decisões sobre política de desenvolvimento não garante uma melhor distribuição social dos frutos desse desenvolvimento, uma vez que a distribuição de recursos entre os diferentes setores da sociedade é desigual. É desnecessário lembrar que essa desigualdade na distribuição de recursos traduz-se em acesso desigual aos canais de representação política (formais e informais), com os grupos menos favorecidos apresentando menores possibilidades efetivas de participação.

Um dos aspectos fundamentais do problema reside no fato de que a participação envolve custos, sejam eles custos financeiros diretos — representados, por exemplo, por despesas necessárias ao tratamento e decodificação das informações relevantes —, sejam eles indiretos, representados pelo tempo requerido para uma efetiva participação. Ademais, esses custos crescem à medida que aumenta o tamanho do grupo e a heterogeneidade de valores e/ou interesses envolvidos. Assim, os custos de participação para uma grande maioria de desafortunados são, provavelmente, maiores que os mesmos custos para uma minoria mais favorecida. Isso sugere que o debate sobre planejamento participatório não pode ser isolado de uma análise sobre as possibilidades de essas dificuldades serem contornadas através de modificações na organização das atividades do setor público, sob pena de serem agravados os desequilíbrios na distribuição dos benefícios.

O cálculo econômico da busca do consenso foi objeto de um interessante estudo de Buchanan e Tullock¹, no qual chamam a atenção para dois tipos de custos que os

indivíduos devem considerar quando envolvidos em negociações coletivas. Primeiro, os custos externos, isto é, aqueles com os quais os indivíduos esperam arcar como resultado da ação coletiva iniciada por qualquer outro membro do grupo — vale dizer, os custos da não-participação. Segundo, os custos de decisão, que se referem ao esforço, tempo e recursos a serem despendidos no processo de negociação entre indivíduos visando a estabelecer acordo para alguma decisão de interesse coletivo, isto é, os custos da participação.

Os custos externos variam inversamente ao número mínimo de indivíduos que é necessário reunir para que a ação coletiva seja iniciada. Se apenas um indivíduo pode iniciar uma atividade capaz de afetar os interesses de todo o grupo, o custo esperado por todos os demais componentes é certamente muito elevado. Esse custo se reduz caso a decisão dependa do prévio acordo de pelo menos dois indivíduos e continua decrescendo à medida que aumenta o número de pessoas requerido para que a atividade seja iniciada, até se tornarem nulos quando a unanimidade de opiniões for uma condição necessária.

Já os custos de decisão aumentam em função do número de indivíduos que devem entrar em acordo antes que uma decisão de interesse coletivo seja tomada. Quanto maior o número de participantes no processo decisório mais rápido o acréscimo no custo das negociações necessárias para a obtenção do acordo. Em particular, para decisões que envolvam um grande número de pessoas, a exigência de unanimidade pode tornar-se proibitiva.

Esses custos estão representados na figura 1. Se levarmos em conta conjuntamente as duas modalidades de custo acima referidas, é fácil verificar que, em relação a grandes comunidades, as decisões que minimizariam a soma desses custos para um determinado indivíduo seria aquela tomada por uma proporção intermediária de pessoas (provavelmente próxima da regra da maioria absoluta). Isso pode ser visualizado no gráfico C da mesma figura, que mostra a variação na soma dos custos externos e dos custos de decisão, à medida que aumenta o número de participantes no processo decisório.

Além do número de participantes, os custos em questão são também afetados por: a) o grau de homogeneidade do grupo; b) a natureza das atividades públicas; c) a forma de organização institucional do Governo.

Quanto mais homogêneo o grupo (em termos culturais, étnicos e econômicos) menores os custos externos e menores também os custos de barganha política que antecipa a obtenção do consenso. É claro que o grau de homogeneidade do grupo tem alguma relação com o seu tamanho, isto é, há uma maior probabilidade de que grupos menores sejam relativamente mais homogêneos — mas há um outro fator também importante. Refiro-me à natureza das atividades coletivas executadas por intermédio de instituições governamentais. Quando essas atividades se concentram na produção de bens e serviços,

cujos benefícios se estendem a toda a população (os bens públicos e semi-públicos), o grau de homogeneidade dos interesses envolvidos no processo decisório tende a ser mais elevado, quando comparado com atividades cujos benefícios se restringem a um grupo (ou área) mais reduzido. Em outras palavras, as decisões sobre atividades para as quais os benefícios sociais se mostram elevados são aquelas que, se dependerem da busca do consenso entre as partes envolvidas, seriam demasiadamente custosas. Em oposição, as atividades coletivas, cujos benefícios privados são significativos, são as que apresentam um custo de decisão mais reduzido por afetarem diretamente um menor número de participantes. Nessas condições, num processo de planejamento público que dependa de um amplo processo de negociação, as decisões sobre atividades de elevado interesse social podem ser prejudicadas pela dificuldade de obtenção do consenso e pelo elevado custo da barganha necessária para tanto. Já as decisões sobre atividades de interesse mais restrito seriam facilitadas, permitindo uma maior apropriação privada dos benefícios gerados pela intervenção governamental.

No caso de políticas de desenvolvimento há ainda um outro aspecto que reforça a possibilidade de concentração. Trata-se do fato de que a percepção dos benefícios que resultam de decisões sobre programas que tencionam reduzir a longo prazo as desigualdades sociais é mais difícil do que no caso de programas cujos resultados são mais imediatos. Como é provável que o interesse na participação dependa da possibilidade de os indivíduos anteciparem os benefícios privados que decorrem de ações coletivas, o resultado mais imediato de um planejamento participatório poderia ser a captura das decisões públicas por interesses setoriais privados, com evidente prejuízo para os objetivos sociais da ação governamental.

Essa possibilidade de uma maior abertura no processo de decisões sobre políticas públicas gerar maior inequidade sugere um exame mais cuidadoso de como tal resultado pode ser modificado por alterações na forma de organização institucional do setor público. Duas características marcantes da evolução do setor público brasileiro no passado recente foram a centralização vertical, com a concentração do poder na União e o conseqüente esvaziamento dos planejamentos estadual e municipal, e a descentralização horizontal, representada pela multiplicação de instituições públicas com objetivos setoriais específicos e com graus variados de autonomia em relação ao orçamento público. Essa centralização descentralizada nas atividades públicas introduz um outro fator de aumento nos custos da participação. Por um lado, as decisões sobre programas de interesse mais local (como alguns programas urbanos de alto interesse social) distanciam-se das comunidades onde eles devem ser implementados, fazendo com que os custos da participação fiquem naturalmente aumentados pela distância entre a clientela e os responsáveis pela decisão. Por outro lado, as instituições incumbidas da execução de programas setoriais relacionam-se mais facilmente com os grupos que deles se beneficiam, os quais têm os custos de participação reduzidos em virtude da maior identidade de valores entre os seus membros.

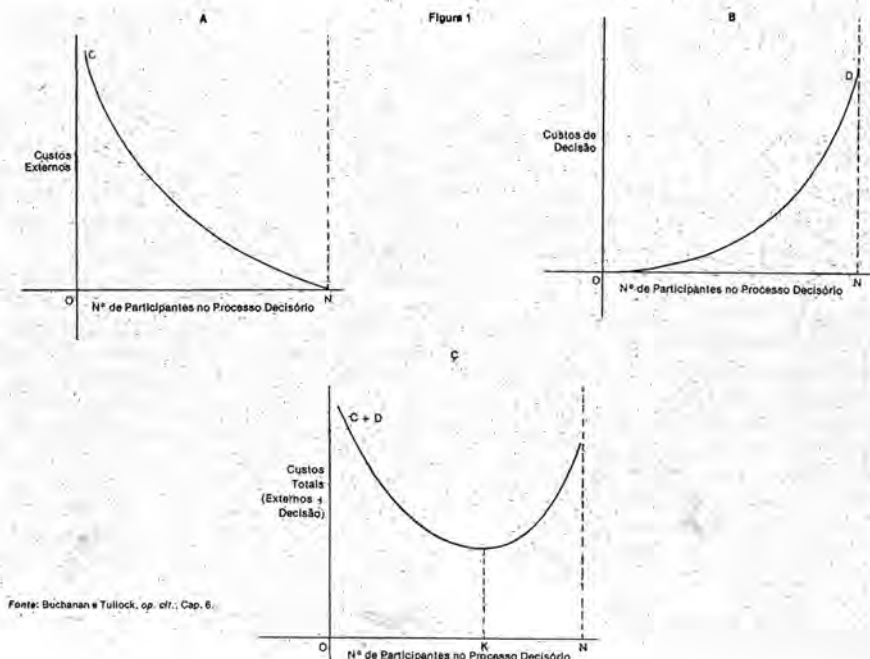
1. James Buchanan e Gordon Tullock, *The Calculus of Consent*, Ann Arbor, The University of Michigan Press, 1965.

A descentralização vertical do poder, devolvendo ao planejamento estadual e municipal a prerrogativa de decidir sobre atividades de âmbito local, seria evidentemente uma das formas de reduzir os custos de decisão uma vez que facilitaria a negociação política pela maior proximidade entre os participantes do processo decisório. Não obstante, essa alternativa aumentaria os custos externos pela maior possibilidade de pessoas ou grupos mais influentes na localidade interferirem sobre o planejamento, visando a apropriar-se de uma maior parcela dos benefícios e a impor um ônus relativamente mais elevado sobre os demais membros da comunidade. Provavelmente, uma forma de compensar esse efeito negativo de uma maior descentralização do poder seria reduzir o grau de autonomia do chamado setor público descentralizado, com o objetivo de recolocar o debate sobre alocação de recursos públicos no âmbito do orçamento governamental e sob controle dos mecanismos tradicionais de participação política.

Para tanto, torna-se necessário reavaliar os mecanismos de financiamento. É desnecessário frisar que a forma através da qual uma determinada ação coletiva é financiada reflete-se diretamente sobre os mecanismos de participação social. A decisão individual, de apoiar ou não uma determinada iniciativa do Governo, depende de saber quem arcará com os custos financeiros de sua implementação. Se a implementação depende de um esquema de financiamento que busca impor uma contribuição equivalente ao benefício recebido pelo indivíduo, o resultado será extremamente conservador, tendo em vista que mesmo que o interesse coletivo seja forte e a participação social intensa, as atividades respectivas poderiam não ser implementadas pela insuficiência de recursos para financiar sua execução. Vale a pena notar que a descentralização recente das

atividades governamentais foi incentivada por uma política de autofinanciamento na produção pública de bens e serviços, visando a reduzir a pressão sobre o orçamento e a garantir o equilíbrio financeiro das instituições que integram a chamada Administração Indireta. Essa política de autofinanciamento, que se baseia na cobrança de tarifas realistas na produção de um grande número de serviços públicos de elevado interesse social, restringe a oferta desses serviços às comunidades que podem ratificar suas preferências através do pagamento das respectivas taxas, resultando uma postura altamente conservadora em matéria de política social. Uma maior participação de recursos captados via tributos de incidência mais geral no financiamento desses programas reduziria as restrições atuais a uma ampliação de seu conteúdo redistributivo, reforçando ao mesmo tempo as possibilidades de controle social das atividades governamentais.

É importante considerar, portanto, que, na atual forma de organização do setor público e do planejamento governamental, o risco de se aumentar a inequidade das decisões coletivas com uma maior participação social no planejamento não deve ser menosprezado. É claro, no entanto, que a análise de formas alternativas de organização não é uma tarefa a ser executada apenas por economistas. Antes que estes últimos, recém-convertidos à importância da negociação política, se apressem em apoiar as reivindicações dos grupos mais bem organizados da sociedade por maior participação nas decisões do planejamento governamental, convém ouvir a opinião de outros cientistas sociais — principalmente aqueles das áreas de ciência política e administração pública —, no tocante às modificações institucionais necessárias para evitar que os objetivos sociais da política de desenvolvimento sejam afetados.



Por uma maior participação nas decisões econômicas

José Mindlin

Com todo o planejamento econômico e social realizado em âmbito demasiado restrito, sem participação da sociedade civil, num regime político fechado, que somente neste último governo iniciou um processo de abertura, muitos dos grandes problemas nacionais, a despeito de tudo quanto foi conseguido, e que não é pouco, ainda estão por ser resolvidos, ou foram resolvidos de forma discutível. Persistem, apesar dos sucessos alcançados, grandes fraquezas do sistema, notadamente a inflação, má distribuição de renda, deficiência na educação, debilidade da empresa nacional, privilégios do capital estrangeiro, atraso da agricultura, entre muitas outras. Persiste nossa dependência da tecnologia externa, pois nossos esforços de desenvolvimento de uma tecnologia própria são necessariamente de resultados lentos, e a empresa estrangeira tem liberdade de ingresso no mercado, sem obrigação de uma contrapartida de transferência aberta de sua tecnologia. Faltam também recursos humanos em nível e quantidade suficientes para a pesquisa básica e aplicada que se deve realizar no país, e para absorver a que possa ser recebida do exterior.

Visão Pessoal do Problema e suas Causas Presumíveis

Passamos por um longo período em que grande parte das decisões relacionadas com o planejamento econômico e social foram tomadas em círculo restrito, pela tecnoburocracia a quem o sistema militar confiou a execução das tarefas administrativas, reservando-se sempre a decisão final. A delegação, pelo menos nos níveis mais altos, recaiu de modo geral em pessoas capazes, e o governo pôde enfrentar, com sucesso, uma série de desafios, como a promoção das exportações, a substituição da importação de bens de capital, o problema da acumulação da riqueza — através do crescimento do PNB —, a racionalização administrativa etc. Praticamente todo o planejamento, entretanto, ressentiu-se da falta de massa crítica, pois não houve participação dos vários setores da sociedade civil, que, no entanto, se viram por ele diretamente afetados. Durante alguns anos, a agravante de uma rigorosa censura à imprensa restringiu o próprio conhecimento das idéias em curso, sendo as decisões, via de regra, comunicadas depois de serem tomadas. Isto ocorreu no campo econômico e financeiro, nos projetos destinados à correção dos desequilíbrios regionais, na política energética — inclusive ou especialmente no programa nuclear —, na política salarial e, praticamente, em todas as grandes decisões. A sociedade civil como um todo — empresariado, profissionais liberais, assalariados, comunidade científica, entidades de classe, igreja, estudantes e a própria imprensa, além do Congresso, que tem ação limitada — viu-se geralmente à margem dessas decisões, sem oportunidade de opinar ou sugerir, e de contribuir com sua experiência, podendo apenas exercer o direito de crítica *a posteriori*, de um modo geral de pouca serventia.

É óbvio que a falta de interação entre governo e sociedade civil, sem a utilização adequada dos vários canais de comunicação, resultou, freqüentemente, em decisões baseadas em informação insuficiente, de resultados não satisfatórios. Os desequilíbrios regionais persistem, a má distribuição de renda ainda constitui um dos mais graves

problemas nacionais, a inflação não foi contida, os gastos públicos escapam ao controle da sociedade. O capital estrangeiro teve excessivas facilidades de investimento no país, e vem adquirindo uma posição de liderança nos setores de ponta e mesmo em setores tradicionais, quando seu papel deveria ser o de complementar os esforços nacionais de desenvolvimento; além disso, não transfere efetivamente tecnologia. Neste campo tem havido grandes distorções: a pesquisa tecnológica recebe por vezes apoio maior em detrimento da pesquisa básica, quando uma é condição da outra. Há um grande esforço governamental de incentivo ao desenvolvimento científico e tecnológico, mas não somente as verbas, embora altas, são ainda insuficientes, como não se tem conseguido formação de recursos humanos em nível e quantidade suficientes para realizar um trabalho de desenvolvimento interno e absorver a informação científica e tecnológica que se pode obter no exterior, através de bolsas de estudos, convênios e acordos de cooperação. Uma tendência ufanista de substituição do desenvolvimento científico e tecnológico externo pelo que se vem realizando no Brasil tem sido prejudicial, pois essa substituição não faz sentido. Devemos simultaneamente desenvolver capacidade própria e continuar a absorver o que se faz no exterior. Paradoxalmente, as medidas legais visando regularizar o assunto e proteger a indústria nacional têm favorecido, por falta de estrutura do departamento incumbido de gerir o assunto, as empresas estrangeiras. Estas podem transferir informações tecnológicas a suas subsidiárias independentemente de formalidades, ao passo que a empresa nacional não consegue essa informação sem pagamento e registro prévio de contratos de assistência, num processo extremamente moroso. Embora o País tenha progredido, e as estatísticas demonstrem efetivo desenvolvimento, isto representa de certo modo uma ficção do ponto de vista social, pois grande parte da população brasileira encontra-se num nível de vida muito inferior ao desejável, formando os bolsões de pobreza que todos conhecemos, e cuja correção é imperativa.

Recomendações:

As recomendações básicas para remediar este estado de coisas são muito numerosas, complexas e variadas, mas, no capítulo das decisões, alguns pontos devem ser destacados:

- a) abertura política que permita ampla participação dos vários setores da sociedade civil nos debates prévios às decisões de interesse nacional, e que restabeleça, em sua plenitude, a independência e o equilíbrio dos três poderes, para que o Congresso possa constituir um foro de discussão livre das aspirações nacionais, e o Judiciário o instrumento de correção de erros e abusos;
- b) maior divulgação em tempo hábil dos debates e dos fatores de decisão, para segurança de objetividade e imparcialidade;
- c) atribuição de prioridade absoluta à educação em todos os níveis, e maior apoio ao desenvolvimento científico e tecnológico, como fatores indispensáveis ao progresso do país e à redução da dependência externa atualmente existente;

- d) reformulação da legislação sindical, incentivando-se a negociações direta entre empregados e empregadores, e fortalecendo-se a estrutura das entidades de classe, tanto de empregados como de empregadores, para que busquem entre si a solução dos problemas existentes entre ambos, e participem da formulação dos planos de desenvolvimento nacional;
- e) fortalecimento da empresa nacional;
- f) ênfase especial para o setor agrícola;
- g) seletividade do investimento externo, e sua disciplina, examinando-se, antes do seu ingresso, a sua conveniência, e fixando-se nessa oportunidade as condições de transferência de tecnologia, localização, proporção entre capital de risco e empréstimo, e outros elementos julgados necessários, o que tudo se justifica em face do mercado atual e futuro que podemos oferecer;
- h) combate à inflação e, dentro do contexto das medidas acima, ênfase para a importância de melhor distribuição de renda.

O planejamento econômico e os processos de decisão

Simon Schwartzman

Não tenho maiores discordâncias com a apresentação do Barat. Acho o problema muito importante e concordo em boa parte com o diagnóstico que ele faz. Mas, creio que vale a pena especificar mais algumas questões, para as quais gostaria de chamar a atenção.

A primeira é sobre o conceito de planejamento que ele utiliza, um conceito muito genérico e que, inclusive, varia um pouco pelo texto. Uma das definições que ele dá é *tomada de decisões por antecipação*. Este conceito praticamente se aplicava a qualquer governo fazendo qualquer coisa; tomar uma decisão é tratar de antecipar um pouco o que vai acontecer. Entretanto existe uma realidade: alguns países têm sistemas de planejamento mais complexos e outros menos; há trinta anos não havia ministério de planejamento, e hoje em dia existe. O fenômeno de sistemas de planejamento centralizados, em países subdesenvolvidos ou em desenvolvimento, como o Brasil, é um fenômeno muito recente, do após guerra, é muito específico, e a discussão que ele faz sobre o problema da representatividade e a centralização ou não das decisões, a participação ou não de grupos de interesses em decisões, é um problema geral de teoria política: teoria de representatividade política. O problema não é específico ao tema. Existe toda uma linha de estudos e pesquisas tratando de entendê-lo. Acho que falta aos economistas que estão começando a se interessar por isto um certo esforço de sair do seu círculo fechado e ver em que consiste a enorme literatura sobre o tema. Fiz um comentário de um livro escrito por Alice Riulin que se chama "Planning and Budgeting".

"Budgeting in Poor Countries" é uma análise empírica de planejamento em países subdesenvolvidos. É bastante arrasador em termos das conclusões a que chega. Acho que tudo isso é um grande esforço perdido, baseado numa série de equívocos e numa burocratização crescente nestes países. O artigo está na revista do IPEA e eu nunca recebi nenhum comentário de nenhum economista, ainda que tenha coisas muito desagradáveis que escrevi contra os economistas. Pensei que alguém ia achar ruim, ninguém achou ruim nem bom — eu acho que valeria a pena dar uma olhada neste livro, ainda que seja um livro um pouco drástico demais.

Existem muitas pessoas que hoje em dia, no Brasil, estão fazendo trabalhos interessantes sobre o tema. Gostaria de citar, por exemplo, o trabalho feito na Fundação João Pinheiro, pelo Antonio Cintra, o presidente da fundação, o Luis Aureliano e outros, sobre planejamento urbano, sobre planejamento regional, sobre o processo político do planejamento.

São trabalhos de excelente qualidade, que dizem coisas importantes, não a respeito do aspecto normativo, sobre como é que o planejamento é ou deve ser, mas, sobre como é que o planejamento, efetivamente, tem sido. Há um trabalho importante sobre planejamento em Curitiba, feito pelo Edmundo Campos, um outro do Wanderley Guilherme dos Santos sobre política social, devo citar também o trabalho do grupo de Pesquisas da FINEP, onde Sérgio Abranches e antes Luciano Martins fizeram trabalhos sobre alguns aspectos do público brasileiro, como é que ele efetivamente opera, que estrutura ele tem, como é que se relaciona com os demais órgãos do setor público, por um lado, com setores privados, por outro, sua estrutura, o processo de decisão interna. Em outras palavras, existe uma literatura — e eu estou apenas citando algumas coisas que me ocorreram no momento. O trabalho do Albert Hirschman "Exit, voice and loyalty", que é uma tentativa muito bem sucedida de mostrar as ligações conceituais entre os aspectos econômicos e os aspectos políticos das organizações, que é uma ponte entre a teoria econômica e a teoria política. Enfim, existe uma literatura grande e rica, teoricamente articulada, e com muitas informações, que é importante ver e olhar, para que se possa ganhar mais profundidade nesta análise.

Uma coisa que a gente poderia comentar é que quando se começa a observar o sistema de planejamento enquanto tal, temos que começar a identificar o que é isto. Há uma série de características que são mais ou menos conhecidas. Por exemplo, de um lado a virtude que o planejamento pretende ter de poupar custos, a idéia de introduzir maior racionalidade no processo de decisão, e, por outro lado, toda uma série de problemas que o planejamento tem encontrado, que já são identificados como tendência à maior burocratização, à desvinculação sistemática e constante entre o processo orçamentário e o processo de planejamento e a tendência à centralização de decisões no interior de tecnoburocracias governamentais. Uma coisa importante nesta coisa de planejamento é o próprio surgimento da idéia, de análises de sistemas, como o instrumento conceitual e operacional para o planejamento. Esta é uma questão dada por óbvia. No Brasil, criam-se sistemas de tudo quanto é coisa, e no entanto estes sistemas têm muitas dificuldades do ponto de vista operacional, maiores dificuldades ainda do ponto de vista de coordenação e integração de partes, o que implica um custo excessivo do sistema de informação, sistemas de controle, geralmente inúteis. Além disto exige um sistema de padronização e uniformização de comportamentos e de normas que acaba tendo um efeito ex-

tremamente esterilizante e prejudicial. Uma das coisas mais sérias do planejamento é a idéia de que um país como o Brasil, porque é pobre, tem que ter todas as coisas decididas, todas as coisas resolvidas homogeneamente, sem duplicações, sem explicações, sem nenhum sistema que uma pessoa possa fazer uma coisa aqui e o outro não possa fazer a mesma coisa lá. Esta atitude leva, na realidade, a uma tentativa de imposição de critérios uniformes, de princípios uniformes, de proibição de coisas, de matar a complexidade social, que é fundamental num país de cem milhões de habitantes. Todos estes problemas de planejamento são conhecidos e identificados na teoria e na prática e devem ser analisados sistematicamente.

Depois destes comentários gerais gostaria de chamar a atenção para uma coisa do Fernando Rezende, sobre o planejamento, a participação social e o problema da equidade.

Normalmente, a implantação de um sistema de planejamento poderoso, com toda a sua parafernália institucional, implica ou vem de uma vontade política de transformar a sociedade. Não é o tipo tradicional de governo que administra simplesmente a rotina da coisa pública e mantém a segurança.

Por outro lado, a criação de sistemas com uma relação intensa, muito próxima, entre os planejadores, por um lado, e os grupos de interesse que participam deste planejamento, que se beneficiam ou não deste planejamento, tende a favorecer uma situação de estabilização, de manutenção do "status quo", em função de uma determinada distribuição de poder e de riqueza dada pela razão fundamental que o Fernando Rezende já apontou. Há um custo diferencial de participação que favorece a quem tem mais dinheiro. Se fizermos um sistema em que os núcleos integrantes são ouvidos, quem tiver mais dinheiro, mais força, vai ser ouvido e quem tiver menos vai se beneficiar menos. Este planejamento vai beneficiar aqueles que precisam menos do benefício dele e não atenderá aqueles que precisam mais deste benefício.

Numa situação ideal, o planejamento deve responder não a estes grupos específicos, mas a um mandato político geral. Este mandato político geral tem que ser estabelecido e criado, não pela via de grupos de interesses, mas pela via político-partidária-parlamentar. Isto é fundamental exatamente para fazer com que os grupos de interesses particulares sejam controlados, sejam checados. Na ausência de um mandato político específico, o problema do planejamento se transforma em um conflito entre as

tendências de crescimento constante da máquina burocrática do planejamento que vai perdendo seus objetivos na realidade e os esforços de grupos de interesse setorial em capturar as decisões dessa burocracia em benefício próprio ou de paralisá-la. Tem-se a paralisia da máquina de planejamento, mas um crescimento contínuo, porque a cada dificuldade que surge, alguém dirá: Bom, então precisamos nos preparar um pouco mais, precisamos planejar um pouco mais, precisamos mais um estudo. E a máquina de planejamento vai inchando na razão direta da sua incompetência. Ou pode acontecer a burocracia que seja capturada pelos interesses de uma coisa, que o Fernando Henrique Cardoso chamou de "anéis burocráticos" que é uma ligação muito íntima entre grupos da administração, por um lado, e grupos de interesse, por outro. Existem, em resumo e em conclusão, e é este o aspecto substantivo e mais importante desta discussão, duas formas essenciais de relacionamento entre sistemas de planejamento e a participação social: uma forma política e uma forma de tipo "lobby". Estas duas formas podem conflitar e muitas vezes o fazem, já que a vontade geral que é expressa pelo sistema político-partidário e governamental não é a mesma coisa do que a agregação de interesses individuais corporificados em grupos de interesse. É sem dúvida difícil estabelecer um sistema efetivo de controle político sobre estruturas de planejamento e o governo. Este é o problema clássico da economia política. Não tem solução geral. Entretanto há várias aproximações, há várias tentativas. Quando o Congresso, a Opinião Pública, a Imprensa, os Partidos Políticos, são os instrumentos por excelência de controle do planejamento, devem predominar sobre o problema da vinculação muito direta entre grupos de interesse de um lado e grupos de ação governamental por outro. Confiar somente na intimidade entre órgãos de decisão e grupos de interesse pode levar a uma forma de paralisação política ou a uma particularização dos bens públicos que é certamente um dos problemas fundamentais no contexto de planejamento, quando não há um sistema político representativo funcionando efetivamente.

Era isto o que eu tinha a dizer...

VII Encontro Nacional de Economia

local

Atibaia, SP
Hotel Village Eldorado

data

12, 13 e 14 de dezembro de 1979

inscrições

Magnum Turismo Ltda.
Av. São Luiz, 50, 5.º andar
Tel.: 258-9311
Telex (011) 24150
01046 São Paulo

remessa de artigos e comunicações

até 15 de outubro
enviar para a
Secretaria Executiva da
Anpec
Tel. (011) 212-3486
Caixa Postal 11498/Agência Pinheiros
05508 - São Paulo